

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 50/2010 vp

Hallituksen esitys esitutkinta- ja pakkokei- nolainsäädännön uudistamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä marraskuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha Haapamäki, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- ylitarkastaja Marko Meriniemi, sisäasiainministeriö
- hallitussihteeri Jenni Herrala, puolustusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jukka M. Kekkonen, valtiovarainministeriö
- viestintäneuvos Sanna Helopuro, liikenne- ja viestintäministeriö
- poliisiylijohtaja Mikko Paatero, poliisijohtaja Robin Lardot ja poliisitarkastaja, hankejohtaja Mika Pasanen, Poliisihallitus
- hallitusneuvos Marko Viitanen, Rajavartiolaitos
- tulliylitarkastaja Jussi Leppälä, Tullihallitus
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus

- hovioikeudenneuvos Sakari Laukkanen, Rovaniemen hovioikeus
- käräjätuomari Jaana Helander, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Mika Illman, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä Kari Lamberg, Varsinais-Suomen syyttäjänvirasto
- apulaispäälikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- apulaispäälikkö Tero Kurenmaa, keskusrikospoliisi
- komisario Tapio Santonen, liikkuva poliisi
- rikostarkastaja Ilkka Koskimäki, rikostarkastaja Petri Rainiala ja rikosylikomisario Kari Tolvanen, Helsingin poliisilaitos
- yliopettaja Satu Rantaeskola, Poliisiammattikorkeakoulu
- varautumispäälikkö Kari Wirman, FiCom ry
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat ry:tä
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- professori Dan Frände
- professori Matti Kuusimäki
- professori Olli Mäenpää
- professori Matti Tolvanen
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— tietosuojavaltuutetun toimisto

- Rikosseuraamuslaitos
- Helsingin hovioikeus
- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin syyttäjänvirasto
- Pääesikunta
- Viestintävirasto
- Raja- ja merivartiokoulu
- Pirkanmaan poliisilaitos
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
- Kuurojen Liitto ry
- Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto ry SKTL
- Finanssialan Keskusliitto FK ry
- Henkirikoksen uhrien läheiset ry
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Merivartioliitto ry
- Rajavartioliitto ry
- Suomen Syyttäjäyhdistys ry
- Suomen tuomariliitto ry
- Tullivirkamiesliitto ry.
- Rikosuhripäivystys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyiset lait korvaavat esitutkintalaki ja pakkokeinolaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi näihin lakeihin liittyviin lakeihin runsaasti lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Esitys liittyy samanlaisesti annettavaan hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi poliisilaki.

Uusissa laeissa viranomaisten toimivaltuuksia säänneltäisiin nykyistä täsmällisemmin ja kattavammin, toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien suoja ja toisaalta rikostorjunnan tarpeet huomioon ottaen. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevaa sääntelyä nostettaisiin asetuksesta lakeihin.

Virallisen syyttäjän asema poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa muuttuisi nykyisestä. Syyttäjä toimisi näissä tapauksissa lähtökohtaisesti tutkinnanjohtajana vain, jos rikos epäillään tehdyksi virkatehtävän suorittamisen yhteydessä. Esitutinnan asianosaiseksi määritettäisiin asianomistajan ja rikoksesta epäillyn lisäksi muu henkilö, jonka oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin rikos ja sen selvittäminen voivat vaikuttaa. Esitutkintavirkamiehen esteellisyyttä koskevat säännökset uudistettaisiin pääosin vastaamaan hallintolain esteellisyysäännöksiä.

Uudessa esitutkintalaissa säädettäisiin ilmoituksesta esitutinnan aloittamisesta, joka tietyin edellytyksin koskisi ilmoituksen tekemistä rikoksesta epäillyn virkamiehen esimiehelle. Laissa säädettäisiin myös esitutkintaviranomai-

sen alueellisesta toimivallasta sekä esitutkintatoimenpiteiden siirtämisestä ja esitutkinnan keskeyttämisestä.

Uudessa esitutkintalaissa säädettäisiin esitutkintaperiaatteista pitkälti voimassa olevan lain mukaisesti. Lakiin otettaisiin kuitenkin säännökset epäillyn oikeudesta olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen, suhteellisuusperiaatteesta ja edunvalvojan määräämisestä lapselle. Lisäksi oikeutta käyttää avustajaa esitutkinnassa ja esitutkinnassa käytettävää kieltä koskevia säännöksiä muutettaisiin ja täydennettäisiin.

Esitutkintaviranomaiset ja virallinen syyttäjä velvoitettaisiin laadultaan tai laajuudeltaan sitä vaativissa asioissa tiiviiseen yhteistyöhön. Esitutkintaviranomaisen tulisi ilmoittaa syyttäjälle esitutinnan toimittamiseen ja esitutkintatoimenpiteisiin liittyvistä seikoista sekä tutkinnan edistymisestä muuten. Syyttäjän olisi tarvittavassa määrin osallistuttava esitutkintaan asian riittävän selvittämisen varmistamiseksi.

Useilla uuden esitutkintalain kuulusteluja koskevilla säännöksillä pyritään parantamaan kuulusteltavan, erityisesti asianomistajan, asemaa. Tämä koskisi muun ohessa hienotunteisuusnäkökohtien huomioon ottamista ja asianosaisen tukemista. Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen voisi korvata kuulustelutodistajan käytön. Muutenkin kuulustelutilaisuuden tallentamisen merkitystä korostettaisiin tarkoituksessa lisätä sen käyttöä.

Asianosaisten oikeusturvan sekä asian riittävän selvittämisen ja käsittelyn sujuvuuden kannalta tärkeää loppulausuntomenettelyä säänneltäisiin nykyistä tarkemmin niin sen käyttöedellytysten kuin kohteenkin osalta.

Esitutinnan päätöksentekomenettelyä selkeytettäisiin ottamalla uuteen esitutkintalakiin säännökset kirjallisesta esitutkintapäätöksestä, joka olisi tehtävä esitutinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta, asian saattamatta jättämisestä virallisen syyttäjän harkittavaksi sekä muissakin tapauksissa, joissa päätös voi vaikuttaa asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin. Tuomioistuimen käsiteltäväksi voitaisiin saattaa tutkinnanjohtajan päätös, jolla henkilöltä on evätty oikeus yksittäistapauksessa toimia avustajana esitutkinnassa. Lisäksi uuteen esitutkintalakiin otettaisiin nykyisiä säännöksiä yksityiskohtaisemmat säännökset esitutkinnasta tiedottamisesta.

Uuden pakkokeinolain yleisissä säännöksissä säädettäisiin eräistä keskeisimmistä pakkokeinojen käytössä sovellettavista periaatteista (suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja hienotunteisuusperiaate). Kiinniottamista, pidättämistä ja vangitsemista koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan, mutta vangitsemisasioiden tuomioistuinmenettelyä koskevat säännökset erotettaisiin omaan lukuunsa ja niitä täydennettäisiin ja täsmennettäisiin.

Niissä tapauksissa, joissa vangittavaksi vaaditulle ei tarvitse varata tilaisuutta tulla kuulluksi vangitsemisvaatimuksesta, tiedossa olevalle hänen valtuuttamalleen avustajalle olisi kuitenkin varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Lakiin otettaisiin myös säännös laillisen edustajan ja sosiaaliviranomaisten edustajan kuulemisesta, kun alle 18-vuotiasta vaaditaan vangittavaksi. Mahdollisuutta kannella vangitsemiseen liittyvistä päätöksistä laajennettaisiin. Uuden pakkokeinolain mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies saisi kannella päätöksestä, jolla vangitsemisvaatimus on hylätty tai vangittu määrätty päästettäväksi vapaaksi. Vangittu saisi vangittavaksi määräämisen tai vangittuna pitämisen lisäksi kannella syytteen nostamiselle asetetusta määräajasta.

Vapautensa menettäneen epäillyn oikeusturvaa parannettaisiin uudessa pakkokeinolaissa täydentämällä omaan lukuunsa sijoitettavia yhteydenpidon rajoittamista koskevia säännöksiä. Tutkintavanki voisi saattaa pelkästään yhteydenpidon rajoittamista koskevan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Matkustuskiellon käyttöä vapaudenmenetyksen vaihtoehtona pyritäisiin lisäämään. Matkustuskielto voitaisiin määrätä myös silloin, kun on syytä epäillä rikoksesta epäillyn vaikeuttavan asian selvittämistä hävittämällä, turmelemalla, muuttamalla tai kätkemällä todistusaineistoa taikka vaikuttamalla todistajaan, asianomistajaan, asiantuntijaan tai rikoskumppaniinsa. Voimassa olevassa pakkokeinolaissa tämä on vain pidättämisen tai vangitsemisen peruste. Syyteasian ratkaisemisen yhteydessä ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittu vapaana oleva vastaaja saataisiin määrätä matkustuskieltoon myös vastaajalle rangaistusta vaatineen asianomistajan vaatimuksesta.

Voimassa olevan pakkokeinolain hukkaamiskiellosta ehdotetaan luovuttavaksi, jolloin ainoaksi pakkokeinolain mukaiseksi turvaamistoimeksi jäisi vakuustakavarikko. Sen käyttöalaa kuitenkin laajennettaisiin siten, että omaisuutta saataisiin määrätä vakuustakavarikkoon myös rikokseen perustuvan hyvityksen maksamisen turvaamiseksi. Vakuustakavarikon kohteena olevan henkilön oikeusturvaa edistäisi ehdotus, jonka mukaan hänellä olisi vakuustakavarikon aikanaikin oikeus vaatia tuomioistuinta ratkaisemaan, onko vakuustakavarikko pidettävä voimassa.

Takavarikkoa koskevat uuden pakkokeinolain säännökset säilyisivät pääosin ennallaan, mutta asiakirjan takavarikoiminen pyritäisiin mahdollisimman pitkälle korvaamaan sen jäljentämisellä, mistä aiheutuu lainsäädännön täydentämistarve. Lakiin otettaisiin lisäksi uudet säännökset esimerkiksi uudelleen takavarikoimisesta tai jäljentämisestä. Myös parempaa oikeutta takavarikon kohteeseen koskevan asian käsitteilyä säänneltäisiin nykyistä tarkemmin. Uudessa pakkokeinolaissa ehdotetaan säädettäväksi myös takavarikoimisen sijasta suoritettavista toimen-

piteistä eli esineen hävittämisestä, ottamisesta valtion käyttöön ja myymisestä.

Uudessa pakkokeinolaissa etsintää koskeviin säännöksiin tulisi huomattavia muutoksia, joiden tarkoituksena on tiukentaa etsinnän edellytyksiä erityisesti silloin, kun etsintä kohdistuu sellaiseen kohteeseen, jossa on syytä olettaa olevan salassapitovelvollisuuden tai -oikeuden piiriin kuuluvaa tietoa. Asuntona käytettävän kodin asemaa etsintäkohteena korostettaisiin edelleen.

Paikkaan kohdistuva etsintä jakautuisi yleiseen kotietsintään, erityiseen kotietsintään (kohdeeksi on syytä olettaa joutuvan salassapitovelvollisuuden tai -oikeuden piiriin kuuluvaa tietoa) ja paikanetsintään. Läsnaoloa ja etsintämenettelyä koskevia säännöksiä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin. Ennen erityisen kotietsinnän suorittamista olisi määrättävä asiantunteva etsintävaltuutettu huolehtimaan siitä, että takavarikko tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu tietoon, jota koskee salassapitovelvollisuus tai -oikeus. Erityisestä kotietsinnästä ja etsintävaltuutetun määräämisestä päättäisi pääsääntöisesti tuomioistuin. Uuden pakkokeinolain etsintää koskevissa säännöksissä säädettäisiin myös uudesta etsintätypistä eli laite-etsinnästä, jossa olisi kysymys tietokoneesta, telepäätelaitteesta tai muussa vastaavassa teknisessä laitteesta tai tietojärjestelmässä etsinnän toimittamishetkellä olevaan tietosisältöön kohdistettavasta etsinnästä. Henkilöön kohdistuvaa etsintää koskeviin säännöksiin tehtäisiin joitakin täsmennyksiä.

Uuden pakkokeinolain mukaisia salaisia pakkokeinoja olisivat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), tele-

osoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Osa näistä keinoista olisi uusia. Nykyisin käytössä olevien salaisten pakkokeinojen määritelmiä ja käyttöedellytyksiä muutettaisiin.

Peitetoiminnasta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Lähtökohtana olisi, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Peitepoliisi voisi kuitenkin vapautua rangaistusvastuusta, vaikka hän olisi tehtävässään syyllistynyt vähäiseen rikkomukseen. Rikollisryhmän toimintaan osallistuessaan peitetoimintatehtävässä oleva poliisimies voisi erittäin tiukoin ehdoin ja rajoitettua vaikuttaa ryhmän toimintaan esimerkiksi hankkimalla ryhmälle kulkuvälineitä. Edellytyksenä olisi, että toimenpide tehtäisiin muutenkin, että se ei tule aiheuttamaan tiettyä vaaraa tai vahinkoa ja että se merkittävästi edistää peitetoiminnan tavoitteen saavuttamista. Myös tällaisessa tapauksessa peitetoimintamies voisi vapautua rangaistusvastuusta.

Tuomioistuin ratkaisisi sen, onko tutkittavana oleva rikollisuus sellaista, jonka tutkimisessa peitetoimintaa voidaan käyttää.

Salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittamisesta säädettäisiin nykyistä tarkemmin. Kun harkittaisiin ilmoituksen lykkäämistä tai tekemättä jättämistä esimerkiksi peitehenkilönä toimineen poliisimiehen hengen tai terveyden suojaamiseksi, arvioinnissa olisi myös otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä. Myös niin sanotun ylimääräisen tiedon käyttämisestä säädettäisiin nykyistä laajemmin ja tarkemmin.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan aikaisintaan noin vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uu-

distaminen

Rikosten esitutkintaa keskeisesti sääntelevät esitutkintalaki (449/1987) ja pakkokeinolaki

(450/1987) ovat tulleet voimaan vuoden 1989 alussa. Molempia lakeja on sittemmin muutettu useaan otteeseen. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksestä ilmenevään näkemykseen, että tehtyjen muutosten ja lisäysten johdosta esitutkintalakia ja pakkokeinolakia voidaan edelleen pitää varsin kattavina säädöksinä. Osittaisuudistukset ovat kuitenkin johtaneet siihen, että lainsäädännöstä on muodostunut osin vaikeasti hallittava ja sovellettava kokonaisuus. Tämän on katsottu koskevan erityisesti niin sanottuja salaisia pakkokeinoja ja poliisin tiedonhankintaa, joita koskevissa pakkokeinolain ja poliisilain (493/1995) säännöksissä on epäyhtenäisyyttä ja eroja. Nämä erot ovat tosin paljolti tietoisesti syntyneitä. Eroavaisuuksia on kuitenkin muun muassa saatujen kokemusten perusteella aiheellista vähentää.

Valiokunta toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksissa tapahtunut muun muassa perusoikeus uudistuksesta johtunut kehitys on tarpeen ottaa huomioon esitutkintaa ja pakkokeinojen käyttöä koskevassa lainsäädännössä. Toisaalta myös rikoksia selvittävillä viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet, joilla kyetään vastaamaan tämän päivän haasteisiin. Erityisesti vakava ja järjestäytynyt rikollisuus, joka ilmenee yhä enemmän kansainvälisenä rikollisuutena, asettaa rikostorjunnalle ja -tutkinnalle yhä suurempia vaatimuksia. Yhteiskunnalla tulee olla mahdollisuus puuttua etenkin laillisen yhteiskunnan ulkopuolelle systemaattisesti jättäytyneeseen rikolliseen toimintaan. Hallituksen esityksen mukaan käsiteltävänä oleva lainsäädäntö korostuneesti liittyy tasapainotteluun toisaalta perus- ja ihmisoikeusnäkökulman sekä toisaalta rikostorjunnan tehokkuuden turvaamisen suhteen.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön muutostarpeissa otetaan huomioon tapahtunut tekninen kehitys. Perusteltua on myös pyrkiä mahdollisimman tekniikkaneutraaliin sääntelyyn, jotta lakeja ei tarvitse nykyisen nopean teknisen kehityksen aikana jatkuvasti muuttaa. Koska kysymys on mittavan valmistelun pohjalta aikaansaadusta ehdotuksesta kokonaisuudistukseksi, on ollut asianmukaista ottaa huomioon myös muun muassa perustuslain

80 §:n 1 momentista johtuvat säädöstason tarkistamista vaativat säännökset. Monimutkaisten ja vanhahtavien ilmaisujen uudistaminen on luonnollinen osa tällaisen laajan uudistushankkeen lainsäädäntötekniisiä parannuksia.

Hallituksen esityksestä ilmenee, että arvioitaessa nykyisen lainsäädännön muuttamistarpeita tai perustelujen tulkintaohjeiden sisältöä on tarkasteltu Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisuja ja maamme ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuja sekä myös korkeimman oikeuden ennakkoratkaisuja, joita tosin on esillä olevan lainsäädännön osalta olemassa vähän. Valiokunta toteaa, että lainvalmisteluvaiheessa on perusteltua arvioida tarkkaan, mitkä kansallisten lainvalvojien tai tuomioistuinten ratkaisut ovat sellaisia, että myös lainsäätäjän tulisi ne ottaa huomioon. Eurooppalaisen oikeusjärjestelmän kannalta on puolestaan tärkeää selvittää eri maissa käytössä olevien oikeusturvakeinojen osalta yksittäisten oikeusturvakeinojen lisäksi laillisuusvalvontajärjestelmän kokonaisuus, jotta kyetään asianmukaiseen argumentointiin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimissa. Historiallisista, koulutuksellisista ja oikeusturvajärjestelmän rakenteellisista syistä johtuen on ymmärrettävää ja selvää, ettei kaikkialla Euroopassa voida oikeusturvasyistä antaa esitutkintaviranomaisille meidän järjestelmäämme vastaavia tehtäviä ja valtuuksia.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin muutosehdotuksin ja kannanotin.

Lainsäädäntökokonaisuus

Hallituksen esitys HE 222/2010 vp esitutkintaja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi muodostaa hallituksen esityksen HE 224/2010 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi kanssa kokonaisuuden, joka on käsiteltävä eduskunnassa samanaikaisesti. Mainitut esitykset liittyvät yhteen erityisesti salaista tiedonhankintaa koskevan sääntelyn osalta.

Esitutkintalaki ja pakkokeinolaki ovat yleislakeja, jotka lähtökohtaisesti sääntelevät poliisin toimintaa. Kyseiset lait kytkeytyvät myös rajavartio-, tulli- ja sotilastoimintaan niitä koskevan lainsäädännön kautta. Tältä osin voidaan erityisesti mainita rajavartiolaki (578/2005), tullilaki (1466/1994), poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annettu laki (1251/1995) ja sotilaskurinpitolaki (331/1983). Valiokunta toteaa, että yleislakeja uudistettaessa on tehtävä mainittuihin muita viranomaisia kuin poliisia koskeviin lakeihin uudistuksen edellyttämät välttämättömät muutokset. Perusteltua on sen sijaan, ettei hallituksen esityksessä kuitenkaan ole ryhdytty laajempaan rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaisien toimivaltuuksien uudistustarpeiden erilliseen tarkasteluun ja niitä koskevien muutosehdotusten tekemiseen.

Oikeusministeriö ja sisäasiainministeriö ovat maaliskuussa 2007 asettaneet esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan valmistelemaan esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistusta. Hankkeen laajuuden vuoksi eräät aihepiirit on jätetty vähälle tarkastelulle tai kokonaan tarkastelun ulkopuolelle jo toimikuntavaiheessa. Näihin kuuluvat henkilötieto- ja julkisuuslainsäädäntö mukaan lukien asiakirjojen käsitteleminen ja säilyttäminen. Lisäksi voidaan mainita muut tutkintavankeuden vaihtoehdot kuin matkustuskielto sekä päihtyneiden käsittely. Kansainvälinen oikeus- ja virka-apu sekä ulkomaisen virkamiehen toimivaltuuksiin liittyvät kysymykset ovat myös jääneet laajemman tarkastelun ulkopuolelle. Hallituksen esityksiin ei myöskään ole otettu toimikunnan ehdottamia vahingonkorvaussäännöksiä, joihin on sisällynyt tuottamuksesta riippumattoman vahingonkorvausvastuun näkökulma. Tämä on johtunut siitä, että säännösehdoitusten toimivuutta on epäilty lausuntokierroksella. Lisäksi lähivuosiina on tarkoitus toteuttaa laaja julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uudistaminen. Valiokunta korostaa, että viimeistään siinä yhteydessä on tarkasteltava myös esitutkintaan ja pakkokeinon käyttöön sekä poliisin toimivaltuuksien käyttöön liittyviä korvauskysymyksiä.

Esitutkintayhteistyöstä

Esitutkinnan ensisijainen tarkoitus on rikoksen selvittäminen. Esitutkinnassa rikos on selvitettävä ja valmisteltava niin, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä tuomioistuimessa ottaa vastaan yhdellä kertaa tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä. Esitutkinnan toimittaa pääsääntöisesti poliisi. Lisäksi esitutkintaviranomaisia hallinnonalansa lainsäädännön mukaisesti ovat myös rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Syyttäjä puolestaan suorittaa syyteharkinnan ja ajaa syytettä tuomioistuimessa.

Suomessa aiemmin vallitsevana olleessa nimismiesjärjestelmässä sama viranomaisorganisaatio on huolehtinut esitutkinnan toimittamisesta, syyteharkinnasta ja syytteen ajamisesta. Laajalti myös yksi ja sama henkilö on johtanut poliisin toimintaa ja konkreettista esitutkintaa sekä toiminut myös saman jutun syyttäjänä. Nimismiesjärjestelmästä on kuitenkin luovuttu 1.12.1996 sekä esitutkinnan että lainkäyttötointaan kuuluvan syyteharkinnan erillisyyden ja molempien riippumattomuuden turvaamiseksi.

Hallituksen esitys perustuukin Suomessa omaksuttuun ja hyvin toimivaan järjestelmään, jossa poliisi johtaa esitutkintaa. Syyttäjä puolestaan suorittaa syyteharkinnan ja ajaa syytettä tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että esitutkinnassa on selvitettävä ja otettava huomioon sekä rikoksesta epäiltyä vastaan että hänen puolestaan vaikuttavat seikat ja todisteet. Rikoksesta epäiltyä on myöskin kohdeltava esitutkinnassa syyttömänä.

Esitutkinnan merkitys virallisen syyttäjän toimintaan vaikuttavana ja rikosoikeudenkäynnin valmisteluun liittyvänä vaiheena näkyy siinä, että syyttäjän asema ja mahdollisuus osallistua esitutkintaan on otettu huomioon jo voimassa olevan esitutkintalain säännöksissä. Valiokunta korostaa esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän esitutkintayhteistyön tärkeyttä. Esitutkinta ja sen johtaminen rikostutkinnallisen osaamisen keinoin on päätoimista työtä. Syyttäjää ei ole koulutettu tähän työhön eikä syyttäjällä ole myöskään voimavaroja keskittyä päätoimiseen

esitutinnan johtamiseen. Esitutinnan johtaja ei puolestaan lähtökohtaisesti hallitse syvällisesti oikeudenkäyntiin liittyviä seikkoja. Tämän vuoksi ja toisaalta esitutinnan riippumattomuuden ja toisaalta syyteharkinnan riippumattomuuden turvaamiseksi sekä esitutkintaan ja syyttäjän työhön liittyvän erityisosaamisen vaatimusten vuoksi esitutkintayhteistyöllä on hyödynnettävä eri toimijoiden osaaminen. Hallintovaliokunta pitääkin perusteltuina niitä säännöksiä, joilla vahvistetaan tehokkaan esitutkintayhteistyön edellytyksiä. Sääntely ottaa asianmukaisesti erilaiset olosuhteet ja tilanteet huomioon. Valiokunta tähdentää, että tulee selkeästi pitäytyä hallituksen esityksen mukaisissa säännöksissä, joita ei valiokunnan mielestä voida muuttaa.

Hallintovaliokunta muistuttaa, että jo nykyisin lainsäädäntö velvoittaa sekä esitutinnan johtajan että virallisen syyttäjän esitutkintayhteistyöhön. Kumpikaan osapuoli ei voi vetäytyä tässä suhteessa virkavelvollisuuksiensa edellyttämästä vastuusta. Tehokas esitutkintayhteistyö on omiaan edistämään sitä, että asia tulee riittävästi selvitettyksi esitutkinnassa, mikä on omiaan edistämään myös asioiden nopeampaa käsittelyä. On syytä kuitenkin selvyyden vuoksi mainita, että esimerkiksi poikkeuksellisen laajat ja vaativat talousrikostutkinnat vievät joka tapauksessa aikaa sekä vaativat resursseja sekä poliisin että syyttäjän puolelta. Myös tuomioistuimissa tällaiset jutut kestävät väistämättä usein pitkään. Tässä yhteydessä hallintovaliokunta kiinnittää laajemminkin huomioita suomalaisen rikosasioiden tuomioistuinmenettelyn raskautteen. Välttämätöntä on etsiä tässä suhteessa uusia ratkaisuja ja pyrkiä hyödyntämään eri Euroopan unionin jäsenmaissa toteutettuja ratkaisuja.

Valiokunta pitää asianmukaisena, että syyttäjä toimii hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla tutkinnanjohtajana poliisin tekemiksi epäiltyjen rikosten tutkinnassa. Tällöin on myös perusteltua, että syyteharkinnan suorittaa muu kuin esitutkinnan johtajana toiminut syyttäjä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että poliisi on vastaisuudessakin sijoitettuna sisäasiainministeriön — sisäisen turvallisuuden — hallinnon alalle.

Etsintä

Uudessa pakkokeinolaissa paikkaan kohdistuva etsintä jakaantuu yleiseen kotietsintään, erityiseen kotietsintään ja paikan etsintään. Erityinen kotietsintä on kysymyksessä, jos etsinnän kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, johon kohdistuu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 ja 24 §:ssä säädetyissä tilanteissa salassapitovelvollisuus tai -oikeus.

Erityisen kotietsinnän toimittamista varten on hallituksen esityksen mukaan määrättävä asian-tunteva etsintävaltuutettu huolehtimaan siitä, että takavarikko tai asiakirjan jäljentäminen ei kohdistu tietoon, jota koskee salassapitovelvollisuus tai -oikeus. Erityisen kotietsinnän toimittajan on otettava asianmukaisesti huomioon etsintävaltuutetun käsitys tiedon soveltuvuudesta takavarikon tai asiakirjan jäljentämisen kohteeksi. Kiistanalainen aineisto on sinetöitävä, minkä jälkeen tuomioistuin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta päättää sen tutkimisesta ja hyödyntämisestä.

Erityisestä kotietsinnästä ja etsintävaltuutetusta päättää lakiehdotuksen nojalla pääsääntöisesti tuomioistuin ja muusta kotietsinnästä päättää nykyisen lain mukaisesti pidättämiseen oikeutettu virkamies. Valiokunta toteaa, että uudessa pakkokeinolaissa ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisesti kotietsintäpäätöksestä, millä halutaan korostaa huolellista etukäteisharkintaa kotietsinnän toimittamisen suhteen ja päätöksen asianmukaista perustelemista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 15.2.2011 antanut kaksi kotietsintää koskevaa ratkaisua, joissa on kysymys asianajotoimistossa tehdystä etsinnästä ja toisaalta henkilön kotona tehdystä etsinnästä. Molemmissa ratkaisuissa katsotaan rikotun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Perusteena on se, että Suomen laki ei tarjoa riittäviä oikeusturvakeinoja joko ennen kotietsintää tai sen jälkeen. Tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen esityksessä ehdotetun pakkokeinolain 8 luvun säännöksiä on täydennettävä.

Saadun selvityksen perusteella mainitut ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut mahdollistavat sen, että voidaan valita kotietsinnän lainmu-

kaisuuden arviointi joko etu- tai jälkikäteen. Huomioon voidaan ottaa kansalliset näkökohdat. Valiokunta puoltaa jälkikäteisen kontrollin valitsemista. Pakkokeinojen käsittelyjärjestelmä rakentuu yleisemminkin sille, että pakkokeinon laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimeen käsiteltäväksi nimenomaan sen määräämisen jälkeen. Kotietsintämenettelyä koskeviin kysymyksiin ei tosiasiallisesti edes voida ottaa kantaa ennen etsinnän toimittamista. Kotietsinnästä päättäminen tulee kuulua vastaisuudessaakin pääsääntöisesti esitutkintaviranomaiselle.

Vaikka asianajotoimistojen, lääkärin vastaanottojen, lehtien toimitusten tilojen ja muiden vastaavien salassapitovelvollisuutta ja -oikeutta koskevien tilojen osalta hallituksen esityksessä on jo ehdotettu erityistä sääntelyä, jälkikäteisen tuomioistuimeen saattamismahdollisuuden tulisi valiokunnan mielestä koskea myös sellaisissa tiloissa suoritettuja erityisiä etsintöjä. Tältäkin osin arvioinnin tulee voida kohdistua etsintämenettelyyn. Lisäksi ehdotetun pakkokeinolain 8 luvun 17 §:n mukaisesti erityistä kotietsintää edellyttävässä tuomioistuinkäsittelyssä ei kuul-taisi sitä, jonka luona etsintä toimitetaan, joten hän ei siinä käsittelyssä voi riitauttaa kotietsinnän edellytysten olemassaoloa.

Salaiset pakkokeinot

Pakkokeinolakiin vuonna 1995 lisätyssä 5 a luvussa säännellään telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen tarkkailun (tekninen kuuntelu, tekninen katselu ja tekninen seuranta) käyttöä rikosten selvittämiseen. Poliisin tiedonhankintaa koskevat säännökset ovat poliisilain 3 luvussa, jossa säädetään teknisen valvonnan, tarkkailun, teknisen tarkkailun, peitetoiminnan, valeoston, televalvonnan, telekuuntelun ja tietolähdetoiminnan käyttämisestä. Näiden menetelmien käyttötarkoitus on tilanteesta riippuen rikosten estäminen, paljastaminen tai keskeyttäminen. Joissakin tapauksissa niitä voidaan käyttää myös säännöksissä tarkemmin määritellyn vaaran torjumiseen. Kysymyksessä olevia säädösten lukuja on niiden säätämisen jälkeen muutettu ja täydennetty.

Valiokunta toteaa, että salaisia pakkokeinoja koskevien säännösten tulee kyetä vastaamaan toimintaympäristön ja teknisen kehittymisen asettamiin haasteisiin, mikä on otettava huomioon voimassa olevan lainsäädännön toimituutta arvioitaessa. Tämä koskee niin käytettäviä menetelmiä kuin niiden kohteena olevaa toimintaakin. Muutoinkin voimassa olevien säännösten selkeydessä ja kattavuudessa on puutteita. Luonnollisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulma korostuu salaisten pakkokeinojen käytön yhteydessä. Niillä puututaan yleensä perustuslais-sa suojattuihin perusoikeuksiin, vieläpä usein niiden ydinalueeseen. Toisaalta on otettava huomioon rikostorjunnan tehokkuusvaatimukset. Valiokunta korostaa, että sinällään oikeussuoja ja tehokas rikostorjunta eivät ole toisensa poissulkevia seikkoja. Erityisesti näin on silloin, kun rikosten ja vahingollisten tapahtumien estämisellä suojataan samalla myös perus- ja ihmisoikeuksia. Kun salaisilla pakkokeinoilla puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin, niiden käyttämis-edellytykset ja -tavat on määriteltävä laissa täsmällisesti. Edelleen tällaisten keinojen käytölle on perusteltua asettaa toissijaisuuden vaatimus, jonka mukaan niitä voidaan käyttää, mikäli muita vähemmän puuttuvia tutkintamenetelmiä ei voida käyttää rikoksen selvittämiseen tai estämiseen. Kysymyksessä oleville tiedonhankintakeinoille on ominaista se, että niitä käytetään kohdehenkilön tietämättä.

Pakkokeinolakiehdotuksen 10 lukuun on koottu salaisia pakkokeinoja koskevat säännökset. Luvun säännösten on mahdollisimman pitkälle tarkoitus vastata ehdotetun poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä (HE 224/2010 vp), mitä hallintovaliokunta pitää perusteltuna. Uusia pakkokeinolais-sa säädettäviä salaisia pakkokeinoja ovat tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, henkilön tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, tietolähteen ohjattu käyttö ja valvottu läpilasku. Osittain kysymys on tilanteen lainsäädännöllisestä selkeyttämisestä, ja pääsääntöisesti näitä uusiakin keinoja voitaisiin käyttää vain vakavien rikosten tutkinnassa. Tietojen

hankkiminen telekuuntelun sijasta, henkilön tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu on tarkoitus sallia ainoastaan tuomioistuimen luvalla.

Peitetoiminnan osalta valiokunta toteaa, että menettely on hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu käytettäväksi vakavan järjestäytyneen rikollisuuden ja siihen rinnastettavan rikollisuuden torjunnassa. Peitetoimintaa suorittava poliisimies on hallituksen esityksen mukaan rangaistusvastuusta vapaa liikenne rikkomuksen tai muun niihin verrattavan rikesakolla rangaistavan rikoksen osalta, jos teko on ollut tarpeen peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Lisäksi tietyin laissa säädettyin edellytyksin peitemies voi hallituksen esityksen mukaan osallistua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan (esimerkiksi toimitilojen hankkiminen ja henkilön kuljettaminen) ja valvottuun läpilaskuun. Hallituksen esityksessä on perusteltu rangaistusvastuusta vapautumista sillä, että peitetoiminnassa on tarpeen saavuttaa rikollisryhmän luottamus. Valiokunta pitää sääntelyehdotusta hyväksyttävänä, jos kyseessä olevan rikoksen tekeminen on ollut välttämätöntä joko peitehenkilön paljastumisen estämiseksi tai peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi. Tuomioistuimen tehtävä on arvioida se, onko rikollisuus sellaista, jonka tutkinnassa peitetoimintaa voidaan käyttää. Sanottu ei kuitenkaan koske tietoverkossa tapahtuvaa peitetoimintaa, jota voidaan muutoinkin käyttää alemmalla kynnyksellä kuin muuta peitetoimintaa.

Mitä tulee valvottuun läpilaskuun, eduskunta on useissa yhteyksissä edellyttänyt sitä koskevien säännösten ottamista lakiin. Vaikka valvottu läpilasku on erityisesti käytössä kansainvälisessä yhteistyössä koskien rajat ylittävää rikollisuutta, sillä on myös kansallinen käyttöalansa. Tältä kannalta katsottuna valvottu läpilasku voidaan katsoa esitutkintatoimenpiteiden siirtämisen erityistapaukseksi, jossa esitutkintaviranomainen ei puutu rikolliseen toimintaan, mutta seuraa toimintaa kontrolloidusti. Esimerkkinä voidaan mainita huume-erän kaupungista toiseen tapahtuvan kuljettamisen seuraaminen huu-

mausainerikollisuuteen osallisten selvittämiseksi.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset myös niin sanotun ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tutkintaa varten lupa tai päätös kyseisen keinon käyttämiseen on annettu. Ylimääräistä tietoa saa esityksen mukaan käyttää rikoksen selvittämisessä, kun tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoja, jolla tieto on saatu, tai josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, sekä varkauden ja kätkemisrikoksen selvittämisessä. Ylimääräistä tietoa saa lisäksi aina käyttää rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Valiokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua hyväksyttävänä, vaikka yleisen oikeustajun näkökulmasta voidaan arvostella sitä tosiasiallisesti paljolti muodollisiin lähtökohtiin perustuvaa näkemystä, että laillisesti hankitun ylimääräisen tiedon käytölle rikosten selvittämisessä katsotaan voitavan asettaa rajoituksia.

Hallintovaliokunta viittaa tarkempien yksityiskohtien osalta salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolakiehdotuksen 10 lukuun, josta ilmenevät nykyisiin tiedonhankintakeinojen määritelmiin tehtävät tarkennukset.

Ottaen huomioon, että salaisia pakkokeinoja on tarkoitettu käytettäväksi vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa, valiokunta on huolissaan hallituksen esitykseen sisältyvän sääntelyn toimivuudesta rikostorjunnan ja rikosten selvittämisen tehokkuuden kannalta. Yksityiskohtana valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan peitetoiminnasta, valeostosta ja suojaamisesta päättää keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin taikka valtioneuvoston asetuksella säädetyn poliisilaitoksen päällikkö. Toimivallan osoittamista ei luonnollisestikaan voida jättää asetuksen varaan. Keskusrikospoliisin ja suojelupoliisin päällikön ohella päätösvalta voidaan

valiokunnan mielestä antaa Helsingin poliisilaitoksen päällikölle. Lopuksi valiokunta tähden-tää, että salaisten pakkokeinojen nykyinen val-vontajärjestelmä on normaali ja asianmukainen tapa harjoittaa niiden käyttämisen valvontaa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että lakiehdotukset hyväksytään halli-tuksen esityksen mukaisessa muodossa edellä todetuin poikkeuksin, jollei sää-tämisjärjestystä koskevista huomautuk-sista välttämättä muuta johdu, ja

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan muutoinkin huomioon.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Antti Rantakangas /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /r
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /kok
Rakel Hiltunen /sd

Heli Järvinen /vihr
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Outi Mäkelä /kok
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.